



# **Activiteitenverslag van het Comité van toezicht van OLAF**

**Januari 2011 – november 2011**

30 november 2011

Leden van het Comité van toezicht van OLAF

**Diemut R. THEATO**

Voorzitter

Voormalig lid van het Europees Parlement

Voormalig voorzitter van de Commissie begrotingscontrole van het Europees Parlement, Duitsland

**Peter STRÖMBERG**

Directeur van de Raad van toezicht voor accountants, Zweden

**Kálmán GYÖRGYI**

Procureur-generaal van Hongarije (gepensioneerd), Hongarije

**Luis LÓPEZ SANZ-ARANGUEZ**

Openbaar aanklager bij het Hooggerechtshof, Spanje

**Rosalind WRIGHT**

Voorzitter van het Fraud Advisory Panel, Verenigd Koninkrijk

## Inhoudsopgave

<b>VOORWOORD VAN DE VOORZITTER BIJ HET ACTIVITEITENVERSLAG VAN HET COMITÉ VAN TOEZICHT .....</b>	<b>4</b>
<b>1 INLEIDING.....</b>	<b>7</b>
<b>2 JURIDISCHE WAARBORGEN VOOR DE ONAFHANKELIJKHEID VAN OLAF BETREFFENDE ONDERZOEKEN .....</b>	<b>8</b>
2.1 De onafhankelijkheid van de directeur-generaal van OLAF .....	8
2.1.1 <i>Selectie van de DG van OLAF .....</i>	8
2.1.2 <i>Middelen om de onafhankelijkheid van de DG van OLAF te verzekeren .....</i>	9
2.1.3 <i>De plaatsvervangend directeur-generaal .....</i>	10
2.2 Rol van het Comité van toezicht .....	10
2.2.1 <i>Inzage door het Cvt in dossiers van OLAF .....</i>	10
2.2.2 <i>Het secretariaat van het Cvt.....</i>	10
<b>3 CONTROLE OP DE TENUITVOERLEGGING VAN DE ONDERZOEKSWERKZAAMHEDEN VAN OLAF.....</b>	<b>11</b>
3.1 De competentie en onderzoeksbevoegdheden van OLAF.....	12
3.2 Duur van onderzoeken.....	12
3.3 Eerbiediging van procedurele waarborgen binnen onderzoeken .....	13
3.4 Samenwerking en informatie-uitwisseling met de lidstaten .....	14
3.5 Samenwerking en informatie-uitwisseling met de instellingen, organen en instanties betreffende de onderzoekstaak van OLAF.....	15
3.5.1 <i>Toegang van OLAF tot gegevens die in het bezit zijn van de instellingen.....</i>	16
3.5.2 <i>Betrekkingen met het IDOC en andere diensten van EU-instellingen.....</i>	17
3.5.3 <i>Follow-up door instellingen van de aanbevelingen van OLAF .....</i>	18
3.5.4 <i>Toestemming van de secretaris-generaal/voorzitter van een instelling, orgaan of instantie betreffende uitstel van de verplichting om de desbetreffende persoon de mogelijkheid te bieden zijn standpunten kenbaar te maken.....</i>	18
3.5.5 <i>Het overdragen van verslagen van zaken en het verstrekken van informatie door OLAF aan instellingen, organen en instanties.....</i>	19
3.5.6 <i>Gedachtewisseling met de instellingen .....</i>	20
<b>4 CONTROLE OP DE INVLOED VAN HET MANAGEMENT OP DE ONDERZOEKSWERKZAAMHEDEN VAN OLAF.....</b>	<b>20</b>
4.1 Beheer van onderzoeken.....	20
4.1.1 <i>Planning en strategische richting van onderzoeken.....</i>	21
4.1.2 <i>Interne controle op onderzoeken .....</i>	22
4.2 Begroting, administratieve organisatie en personeelsbeleid betreffende de onderzoekstaak van OLAF .....	24
4.3 De procedurele onderzoeksregels van OLAF (het Handboek) .....	25
<b>CONCLUSIES.....</b>	<b>26</b>
<b>Bijlage 1</b> Overzicht bijeenkomsten van het Comité van toezicht .....	<b>28</b>
<b>Bijlage 2</b> Lijst van adviezen aangenomen door het Cvt tussen 1 december 2005 en 30 november 2011 .....	<b>29</b>

## **VOORWOORD VAN DE VOORZITTER BIJ HET ACTIVITEITENVERSLAG VAN HET COMITÉ VAN TOEZICHT**

Het doet mij genoegen het laatste activiteitenverslag te overleggen van het Comité van toezicht van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Dit is het laatste activiteitenverslag van ons Comité, waarvan de ambtstermijn in december 2005 aanving.

Het laatste jaar van ons mandaat was bijzonder uitdagend voor ons Comité gezien de komst van de nieuwe directeur-generaal, de versnelde hervorming van Verordening (EG) nr. 1073/1999, die leidde tot een debat waarbij het Comité van toezicht actief betrokken was, en de follow-upaudit van OLAF door de Europese Rekenkamer.

Het moment is aangebroken voor een algehele beoordeling van ons werk. De opzet van dit laatste jaarverslag voor dit Comité van toezicht is daarom afwijkend, zodat het een betere afspiegeling vormt van onze activiteiten gedurende ons zesjarig mandaat. Dit verslag geeft een samenvatting van onze activiteiten in 2011 en dient daarnaast als synopsis van de hoofdpunten waarop het Comité van toezicht zijn controleactiviteiten heeft gericht.

Het Comité van toezicht heeft zich voortdurend met volledige toewijding beziggehouden met het ondersteunen van OLAF bij de bestrijding van fraude, corruptie en elke andere onwettige activiteit waardoor de financiële belangen van de Europese Unie worden geschaad, en het versterken van de onafhankelijkheid van OLAF door geregelde controles op de onderzoeksactiviteiten van OLAF.

Het Comité van toezicht heeft een aantal jaren nauw samengewerkt met de eerste directeur-generaal van OLAF, wijlen de heer Franz-Hermann Brüner en, na januari 2010, met de heer Nicholas Ilett in zijn hoedanigheid van waarnemend directeur-generaal. In 2010 was het Comité van toezicht actief betrokken bij de selectieprocedure voor de nieuwe directeur-generaal en na diens benoeming in februari 2011 had het CvT een aantal bijeenkomsten met de heer Giovanni Kessler.

Het Comité van toezicht heeft ook prioriteit gegeven aan het onderhouden van regelmatig contact met de EU-instellingen en met de partners en belanghebbenden van OLAF, met name omdat OLAF deze instanties nodig heeft voor de doeltreffende tenuitvoerlegging van de aanbevelingen van OLAF na onderzoeken. Het Comité van toezicht waardeert de goede betrekkingen die het Comité had met de Europese Commissie, het Europees Parlement, de Raad en de Europese Rekenkamer, waarmee het Comité regelmatig bijeenkwam om zaken van gemeenschappelijk belang met betrekking tot OLAF te bespreken. Het Comité van toezicht kan alleen maar hopen dat deze vruchtbare relatie in de toekomst zal worden voortgezet.

Als *critical friend* van OLAF heeft het Comité van toezicht OLAF waar nodig ondersteund, en aangemoedigd om de goede praktijken in stand te houden, en tegelijkertijd de aandacht gevestigd op die aspecten van de tenuitvoerlegging van de onderzoekstaak van OLAF die verbetering behoeften.

Het Comité van toezicht heeft met name voortdurend benadrukt dat OLAF zich moet concentreren op de kernonderzoeksactiviteiten en een consequent en robuust de minimalis-beleid moet ontwikkelen om zich op grotere zaken te kunnen focussen. Het Comité van toezicht heeft OLAF ook aanbevolen om te proberen het onderzoeksproces te bespoedigen

door middel van beter beheer, verbeterde planning van alle onderzoeksactiviteiten en effectievere prioriteitenstelling voor case work. Bovendien heeft het Comité van toezicht regelmatig gewezen op de noodzaak van toereikende en duidelijke procedureregels voor onderzoeken en aanbevolen zowel de in het Handboek van OLAF vervatte regels als de tenuitvoerlegging ervan tijdens de verschillende onderzoeksfasen te verbeteren.

Onze werkzaamheden tijdens 2011 kunnen gezien worden als het zoveelste voorbeeld van onze ondersteunende en tegelijkertijd kritische rol. Het Comité van toezicht heeft in totaal vijf adviezen uitgebracht ten aanzien van de onderzoeksfunctie van OLAF. Het eerste advies was op verzoek van de waarnemend directeur-generaal; het Comité van toezicht ondersteunde de behoefte van OLAF aan toegang tot de personeelsgegevensbank van de Europese Commissie tijdens de beoordelingsfase van een onderzoek. Het tweede advies is opgesteld op verzoek van de nieuwe directeur-generaal en bevestigde de competentie van OLAF om onderzoek te doen naar vermeende corruptie door leden van het Europees Parlement. Het derde advies betrof de ontwerpbegroting van OLAF voor 2012; het Comité van toezicht ondersteunde de wens van het management van OLAF om in alle vrijheid zelf te kunnen bepalen hoe besparingen op de uitgaven voor het komende jaar, die aan OLAF waren opgelegd door de Europese Commissie, binnen OLAF toegewezen moesten worden. In het vierde advies onderzocht het Comité van toezicht het voorstel van de Europese Commissie voor de hervorming van Verordening (EG) nr. 1073/1999 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). In het meest recente advies van het Comité van toezicht wordt ingegaan op de praktijk dat OLAF aan de desbetreffende instellingen, organen of instanties onderzoeksverslagen overdraagt die zijn opgesteld na interne onderzoeken die zonder follow-up zijn afgesloten; het Comité van toezicht heeft de aandacht gevestigd op de gevolgen van deze praktijk voor de efficiëntie en de onafhankelijkheid van de OLAF-onderzoeken.

Het feit dat OLAF in de loop der jaren stappen heeft ondernomen om een groot aantal van de aanbevelingen van het Comité van toezicht over te nemen, stemt ons hoopvol. Het Comité van toezicht is zich er echter van bewust dat een aantal zaken nog altijd verbetering behoeft. OLAF dient met name maatregelen te treffen om zijn aandacht opnieuw op de onderzoekswerkzaamheden te richten en de algehele efficiëntie ervan te verbeteren door beter beheer van onderzoeken, met name wat betreft de duur ervan, en door het beheer ervan en toezicht erop te bewaken. Het Comité van toezicht hoopt dat de reorganisatie van OLAF, die op 1 februari 2012 ingaat, deze problemen zal oplossen. Op de vorderingen die OLAF met name op de hierboven genoemde specifieke vlakken maakt, zal het volgende Comité van toezicht controle moeten uitoefenen.

Gedurende ons mandaat hebben wij een constructieve verstandhouding opgebouwd met OLAF. Tijdens de vele nuttige bijeenkomsten met het hogere kader en de personeelsleden van OLAF hebben we onze standpunten uitgewisseld en informatie gedeeld. Het Comité van toezicht wil de personeelsleden van OLAF en de directeur-generaal bedanken voor hun bereidheid om hun medewerking te verlenen aan het werk van het Comité van toezicht gedurende ons mandaat en onze taak gemakkelijker en prettiger te maken dan zonder hun medewerking mogelijk was geweest.

Een bijzonder woord van dank van de leden van het Comité en mijzelf gaat uit naar ons secretariaat; zonder hun nijvere inspanningen en trouwe steun was ons werk helemaal niet mogelijk geweest. Het was een genoegen om met hen samen te werken.

Diemut Theato,  
Voorzitter,  
Comité van toezicht, OLAF

## 1 INLEIDING

1. Het Comité van toezicht (Cvt) van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) is opgericht om de onafhankelijkheid van OLAF te versterken door de onderzoekswerkzaamheden van OLAF regelmatig te controleren, zonder zich echter in de afwikkeling van de lopende onderzoeken te mengen. Tevens staat het Cvt de directeur-generaal van OLAF (hierna: DG van OLAF) bij de uitvoering van zijn taken bij, met als doel het werk van OLAF te ondersteunen en te verzekeren dat de onderzoeken volgens de hoogste normen worden uitgevoerd.
2. Het Cvt kwijt zich van deze taak door adviezen aan de DG van OLAF te verstrekken, met daarin aanbevelingen voor verbeteringen waar het Cvt dit gepast en noodzakelijk acht. Tevens dient het Cvt jaarverslagen over zijn activiteiten in bij de EU-instellingen.
3. Dit activiteitenverslag betreft de periode van zes jaar van het mandaat van het Cvt, waarvan de ambtstermijn van de leden in december 2005 is aangevangen.
4. Gedurende het mandaat was het de belangrijkste verantwoordelijkheid van het Cvt erop toe te zien dat de onafhankelijkheid van OLAF gewaarborgd blijft. Het Cvt is van mening dat de risico's dat er ongewenste invloed wordt uitgeoefend op het openen, verrichten en voeren van een onderzoek van allerlei bronnen afkomstig kunnen zijn en heeft met name aandacht besteed aan de meer subtiële vormen van druk die de onafhankelijkheid van OLAF zouden kunnen aantasten, zoals pogingen van de instellingen, organen, instanties, lidstaten of andere derden om OLAF in de openingsfase of tijdens de loop van een onderzoek te hinderen: door na te laten bewijs of documentatie aan OLAF te doen toekomen of door dit te vertragen, door OLAF te hinderen bij de onderzoeksactiviteiten of door de operationele, financiële of personele middelen van OLAF onterecht in te perken. De controle door het Cvt op de OLAF-onderzoeken betrof derhalve allerlei zaken.
5. Het Cvt heeft met name aandacht besteed aan **de tenuitvoerlegging van de in Verordening (EG) nr. 1073/1999 vervatte bepalingen die de onafhankelijkheid van OLAF moeten garanderen**: de waarborgen in verband met de functie van de DG van OLAF en het bestaan en de bevoegdheden van het Cvt. Het Cvt heeft actief deelgenomen aan de wervingsprocedure voor de nieuwe DG van OLAF en heeft zijn standpunt kenbaar gemaakt over de amendementen op de hervorming van Verordening (EG) nr. 1073/1999<sup>1</sup> ten aanzien van deze procedure, evenals op de amendementen met betrekking tot het mandaat, de status, de rol en de onafhankelijkheid van de DG van OLAF.
6. Het Cvt heeft zorgvuldig **de uitvoering van de onderzoekswerkzaamheden van OLAF** gecontroleerd teneinde ongepaste druk op OLAF te kunnen identificeren die ertoe zou kunnen leiden dat de onafhankelijkheid van OLAF niet gewaarborgd is. Op basis van een grondig onderzoek van een representatieve steekproef uit diverse dossiers en vele gesprekken met de onderzoekers, leidinggevend en directeurs van OLAF, heeft het Cvt

---

<sup>1</sup> Zie de discussienota van de Europese Commissie over de hervorming van OLAF van 6 juli 2010, SEC(2010) 859, en Advies nr. 3/2010 van het Cvt; zie ook het gewijzigde voorstel van de Europese Commissie voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1073/1999 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en tot intrekking van Verordening (Euratom) nr. 1074/1999 van 17 maart 2011, COM(2011) 135 definitief, en Advies nr. 4/2011 van het Cvt.

de aspecten beoordeeld die volgens het Cvt van essentieel belang waren voor de efficiëntie, doeltreffendheid en onafhankelijkheid van de onderzoekswerkzaamheden van OLAF: de competentie en onderzoeksbevoegdheden van OLAF, de duur van onderzoeken, de eerbiediging van procedureregels tijdens onderzoek door OLAF, samenwerking en informatie-uitwisseling met de lidstaten en met de instellingen, organen en instanties in verband met de onderzoekswerkzaamheden van OLAF.

7. Het Cvt heeft **de invloed van het management van OLAF op onderzoeken** beoordeeld. Het Cvt heeft met name speciale aandacht besteed aan zaken als het beheer van onderzoek, begroting, evenals de administratieve organisatie en het personeelsbeleid betreffende de onderzoekstaak en de procedureregels voor onderzoeken van OLAF.

## **2 JURIDISCHE WAARBORGEN VOOR DE ONAFHANKELIJKHEID VAN OLAF BETREFFENDE ONDERZOEKEN**

8. Hoewel OLAF vanuit bestuurlijk oogpunt formeel deel uitmaakt van de Europese Commissie (EC), is OLAF hiervan onafhankelijk wat betreft de onderzoeksactiviteiten. Het wettelijke kader dat van toepassing is op de OLAF-onderzoeken omvat twee waarborgen die erop zijn gericht de operationele onafhankelijkheid van OLAF en de "goede uitvoering van de onderzoekstaak" te verzekeren<sup>2</sup>: de onafhankelijkheid van de directeur-generaal van OLAF (DG van OLAF) en de rol van het Cvt.

### **2.1 De onafhankelijkheid van de directeur-generaal van OLAF**

9. Het openen, uitvoeren en sluiten van de zaken van OLAF is uitsluitend voorbehouden aan de DG van OLAF. Zijn onafhankelijkheid is derhalve een onmisbare vereiste voor OLAF om de administratieve onderzoeken zonder invloed of druk van buitenaf te kunnen verrichten. In een aantal adviezen heeft het Cvt zijn standpunten kenbaar gemaakt ten aanzien van de werving van de DG, de middelen waarmee zijn onafhankelijkheid kan worden zeker gesteld en de kwestie van vertegenwoordiging door een adjunct-directeur-generaal.

#### *2.1.1 Selectie van de DG van OLAF*

10. In 2010 was het Cvt actief betrokken bij de benoemingsprocedure voor de functie van DG en heeft het Advies nr. 2/2010 over de benoeming van de DG van OLAF uitgebracht. Het Cvt stelde dat het succesvol functioneren van OLAF vereist dat de DG beschikt over sterk leiderschap, goede managementvaardigheden en het bewezen vermogen leiding te geven aan grote teams. Het Cvt benadrukte meer in het bijzonder dat de DG van OLAF over het vermogen en de vastberadenheid moest beschikken om een complexe 'multi-task' organisatie binnen een internationale omgeving te leiden teneinde tot concrete resultaten te komen in de strijd tegen fraude en corruptie in Europa. Hij dient over voldoende achtergrond op dit gebied te beschikken om de loyaliteit en het respect af te dwingen van een in hoge mate gespecialiseerd team en om geloofwaardig te zijn binnen en buiten OLAF.

---

<sup>2</sup> Overweging 5 van het besluit van de Commissie van 28 april 1999 houdende oprichting van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF), (1999/352/EG, EGKS, Euratom).



11. Bovendien toonde het CvT zich in het Advies nr. 3/2010 positief over de nieuwe selectieprocedure zoals voorzien in artikel 12, lid 2, van de gewijzigde Verordening (EG) nr. 1073/1999. Deze procedure stemt volledig overeen met de eis van onafhankelijkheid, terwijl het gezamenlijke akkoord van de drie instellingen – Europees Parlement (EP), Raad en EC – de positie van de DG van OLAF versterkt.

#### *2.1.2 Middelen om de onafhankelijkheid van de DG van OLAF te verzekeren*

12. De DG van OLAF moet zijn taken geheel onafhankelijk uitvoeren. Bovendien heeft hij de algehele verantwoordelijkheid om de onafhankelijkheid van OLAF als geheel tijdens de operationele activiteiten zeker te stellen; in deze taak is hij altijd ondersteund door het CvT. In het rechtskader dat van toepassing is op de OLAF-onderzoeken zijn diverse middelen vervat die de DG van OLAF in staat stellen onafhankelijk te handelen. Het CvT heeft zijn standpunten met betrekking tot een aantal van die middelen in adviezen en in voorgaande jaarverslagen kenbaar gemaakt.

13. De competentie van de DG van OLAF omvat onder andere het beslissen over het openen en uitvoeren van onderzoeken en het opstellen van verslagen daarover zonder instructies van buitenaf te vragen of aanvaarden<sup>3</sup>. Bovendien kan de DG van OLAF, indien hij van oordeel is dat een maatregel van de Europese Commissie zijn onafhankelijkheid aantast, bij het Hof van Justitie beroep instellen. Gezien recente misverstanden tussen het Europees Parlement en OLAF heeft het CvT in Advies nr. 4/2011 gesteld dat deze mogelijkheid in het gewijzigde voorstel voor Verordening (EG) nr. 1073/1999 moet worden uitgebreid naar alle instellingen, organen en instanties<sup>4</sup>. In een dergelijk geval moet de DG van OLAF het CvT onmiddellijk op de hoogte stellen en om de volledige steun van het CvT vragen.

14. Bovendien heeft de DG van OLAF, in tegenstelling tot andere directeuren-generaal binnen de EC, de bevoegdheid om op te treden als tot aanstelling bevoegd gezag of als gezag met de bevoegdheid arbeidsovereenkomsten te sluiten<sup>5</sup>. Aangezien hij de personele middelen dient te beheren op een wijze die het beste beantwoordt aan de operationele behoeften van OLAF, is het CvT van mening dat deze rol versterkt moet worden, zodat het hem vrij staat onderzoeksmedewerkers te werven met de noodzakelijke vaardigheden en kwalificaties om alle operationele activiteiten van OLAF uit te voeren. Dit moet uitsluitend de verantwoordelijkheid van de DG zijn en losstaan van de wervingsprocedures voor de rest van de EC. Deze verantwoordelijkheid moet niet aan de EC worden overgelaten. Het CvT wil nogmaals uitspreken dat er een strategie moet komen die de door het management gestelde operationele prioriteiten weerspiegelt om zo tot een beter ontwikkeld personeelsbeleid te komen<sup>6</sup>.

15. Ten slotte benadrukte het CvT in zijn Advies nr. 4/2011 dat het essentieel is dat OLAF zijn onderzoeken onafhankelijk blijft uitvoeren en dat delegatie van de onderzoeksopdracht van DG aan één of meer personeelsleden van OLAF geen afbreuk mag doen aan de verantwoordelijkheid van de daartoe aangestelde persoon jegens de instellingen en diens onafhankelijkheid niet in gevaar mag brengen<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Artikel 12, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1073/1999.

<sup>4</sup> Advies nr. 4/2011, paragraaf 6.

<sup>5</sup> Artikel 6, lid 1, van het hierboven genoemde besluit van de Commissie van 28 april 1999.

<sup>6</sup> Advies nr. 3/2011.

<sup>7</sup> Advies nr. 4/2011, punt 4.2.1.

### *2.1.3 De plaatsvervangend directeur-generaal*

16. Toen de instellingen in januari 2010 werden geconfronteerd met de situatie dat de functie van DG van OLAF vacant was en niet aan de vereiste van artikel 12 van Verordening (EG) nr. 1073/1999 werd voldaan, heeft de EC een waarnemend DG benoemd zonder voorafgaande raadpleging of voorafgaande instemming van de twee andere instellingen (Europees Parlement en Raad). Het Cvt sprak het standpunt uit dat de persoon die gedurende een interimperiode uitvoering geeft aan de rol van waarnemend DG van OLAF, zulks met de consensus van de drie instellingen moet doen<sup>8</sup>.

17. In het licht van deze gebeurtenissen achtte het Cvt het daarom belangrijk de continuïteit van het onafhankelijk verrichten van de OLAF-onderzoeken te verzekeren door, in Verordening (EG) nr. 1073/1999, de functie van plaatsvervangend directeur-generaal te creëren ter vervanging van de directeur-generaal als deze laatstgenoemde aftreedt, met pensioen gaat, met ziekteverlof is of anderszins niet in staat is aan zijn verplichtingen te voldoen<sup>9</sup>; een dergelijke plaatsvervangend directeur-generaal moet, in consensus met alle drie de instellingen, worden gekozen uit de OLAF-directeuren.

## **2.2 Rol van het Comité van toezicht**

18. Het Cvt is opgezet om de onafhankelijkheid van OLAF te versterken door het verrichten van geregelde controles door het Cvt op de uitvoering van de onderzoeksactiviteiten door OLAF. De onafhankelijkheid van het Cvt is een belangrijke factor voor de operationele onafhankelijkheid van OLAF op zich. Daarom moeten de middelen van het Cvt (wat betreft inzage in dossiers van OLAF door het Cvt en ondersteuning van het secretariaat van het Cvt) passend en toereikend zijn om het Cvt in staat te stellen zijn rol te vervullen en zijn functies in volledige onafhankelijkheid te vervullen. Het Cvt heeft regelmatig zijn standpunt in dezen kenbaar gemaakt in zijn jaarverslagen en adviezen.

### *2.2.1 Inzage door het Cvt in dossiers van OLAF*

19. Zoals benadrukt in Advies nr. 4/2011 van het Cvt mag de controleactiviteit van het Cvt als onafhankelijk orgaan niet uitsluitend gebaseerd zijn op gegevens die het comité van OLAF ontvangt. Het Cvt moet in staat zijn een eigen analyse uit te voeren waarbij niet alleen gebruik wordt gemaakt van de krachtens Verordening (EG) nr. 1073/1999 van OLAF verkregen documenten en gegevens, maar ook van alle documentatie die het Cvt noodzakelijk acht voor de uitvoering van deze taak. In deze context is inzage door het Cvt en het secretariaat van het Cvt in de dossiers van OLAF van essentieel belang om informatie te verkrijgen die relevant is voor de missie van Cvt om de onafhankelijkheid van OLAF te versterken door regelmatige controles van de onderzoekswerkzaamheden van OLAF.

### *2.2.2 Het secretariaat van het Cvt*

---

<sup>8</sup> Activiteitenverslag Cvt 2009-2010, punt 3.1.1.

<sup>9</sup> Advies nr. 3/2010 en Advies nr. 4/2011.

20. De leden van het CvT worden tijdens de uitvoering van hun taken bijgestaan door een secretariaat, dat verzorgd wordt door OLAF<sup>10</sup>. Het CvT heeft altijd benadrukt dat het nodig is dat het CvT-secretariaat onafhankelijk werkt, onder supervisie en leiding van de voorzitter en leden van het CvT. Volgens het CvT vereist het onafhankelijk functioneren van het secretariaat dat aanvullende waarborgen worden opgenomen in de tekst van Verordening (EG) nr. 1073/1999 op zich, zoals de door het CvT in zijn Advies nr. 4/2011<sup>11</sup> voorgestelde waarborgen ten aanzien van het aantal leden van het secretariaat, hun benoeming en evaluatie.

21. Gedurende zijn mandaat heeft het CvT voortdurend aangegeven dat er een secretariaat met voldoende personeel nodig is, zowel wat betreft aantal als niveau: één hoofd van de eenheid, vier administrateurs en drie assistenten. Het CvT is daarom zeer teleurgesteld nu blijkt dat niet alleen de herhaalde aanbevelingen niet volledig zijn opgevolgd door OLAF, maar dat de nieuwe structuur van OLAF bovendien voorziet in een afname van acht naar zes functies. Het CvT maakt zich tevens zorgen over het feit dat het volgende hoofd van het CvT-secretariaat benoemd is door de DG van OLAF; deze beide beslissingen zijn genomen zonder voorafgaande raadpleging van het CvT.

22. Het CvT is van mening dat, in de toekomst en overeenkomstig artikel 11 van het reglement<sup>12</sup>, leden van het CvT-secretariaat op voordracht van het CvT door een andere autoriteit dan de DG OLAF moeten worden benoemd en hun werk volledig in overeenstemming met aanwijzingen die zij uitsluitend van het CvT ontvangen, met volledige verantwoording aan het CvT en met periodieke evaluatie door het CvT moeten doen<sup>13</sup>. Op basis van de ervaring die is opgedaan gedurende de ambtstermijn van zes jaar is het CvT van mening dat de onafhankelijkheid van het CvT en van het secretariaat een illusie zou zijn als de medewerkers van het CvT-secretariaat benoemd, gemanaged en beoordeeld worden door de dienst waarvoor zij controleverantwoordelijkheid hebben.

### **3 CONTROLE OP DE TENUITVOERLEGGING VAN DE ONDERZOEKSWERKZAAMHEDEN VAN OLAF**

23. Gedurende het mandaat heeft het CvT optimaal gebruikgemaakt van de wettelijke mechanismen waarin de wetgever voor het CvT heeft voorzien met betrekking tot de regelmatige controle op de onderzoekswerkzaamheden van OLAF teneinde te verzekeren dat de onafhankelijkheid van OLAF gewaarborgd blijft. Op basis van door de DG van OLAF<sup>14</sup> aan het CvT gestuurde informatie of op eigen initiatief<sup>15</sup> heeft het CvT nauwgezet die aspecten van de onderzoekswerkzaamheden van OLAF onderzocht die het CvT als essentieel beschouwde om de operationele onafhankelijkheid te waarborgen: de competentie en onderzoeksbevoegdheden van OLAF, de duur van onderzoeken, de eerbiediging van procedurele rechten, samenwerking en informatie-uitwisseling met de lidstaten en met de instellingen, organen en instanties.

---

<sup>10</sup> Artikel 11, lid 6, van Verordening (EG) nr. 1073/1999.

<sup>11</sup> Advies nr. 4/2011, paragraaf 41.

<sup>12</sup> PB L 308 van 24.11.2011, blz. 114-120.

<sup>13</sup> Zie punt 44 van Advies nr. 6/2011 van de Europese Rekenkamer over het gewijzigde voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1073/1999 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en tot intrekking van Verordening (Euratom) nr. 1074/1999, PB C 254 van 30.8.2011, blz. 1-8.

<sup>14</sup> Artikel 11, lid 7, van Verordening (EG) nr. 1073/1999.

<sup>15</sup> Artikel 11, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1073/1999.

### **3.1 De competentie en onderzoeksbevoegdheden van OLAF**

24. In Advies nr. 3/2010 heeft het CvT de wens uitgesproken in de gewijzigde Verordening (EG) nr. 1073/1999 een duidelijke definitie op te nemen van de competentie en onderzoeksbevoegdheden van OLAF tijdens elke fase, met name ten aanzien van de bevoegdheden van OLAF om controles en verificaties ter plaatse uit te voeren, zoals voorzien in Verordening (Euratom, EG) nr. 2185/96<sup>16</sup>. Recente uitdagingen hebben aangetoond dat de bevoegdheid van OLAF om onmiddellijk en onaangekondigd alle informatie in te zien die in het bezit is van instellingen, organen of instanties<sup>17</sup> ook versterkt moet worden.

25. Directe en automatische toegang tot de gegevensbanken van de EC die persoonsgegevens bevatten, op het moment dat wordt overwogen al dan niet een onderzoek te openen, is OLAF onmogelijk gemaakt. Het op verzoek van de DG van OLAF uitgebrachte Advies nr. 1/2011 van het CvT ondersteunde OLAF in de dialoog met de EC in dezen (zie voor nadere bijzonderheden punt 3.5.1 hieronder).

26. De competentie van OLAF om interne onderzoeken ten aanzien van leden van het Europees Parlement te openen en uit te voeren en het vermogen van OLAF om onmiddellijk en onaangekondigd alle informatie in te zien die in het bezit is van deze instelling en zich toegang te verschaffen tot haar gebouwen, is ook aangevochten. Wederom steunde het CvT OLAF en bracht het, naar aanleiding van een verzoek van de DG van OLAF, Advies nr. 2/2011 uit, waarin het CvT verklaarde dat het tegengaan dat OLAF deze belangrijke onderzoeksactiviteit uitvoert, na een interpretatie van OLAF's mandaat door een instelling, orgaan of instantie, het onafhankelijk verrichten van onderzoeken door OLAF beperkte.

27. In zijn Advies nr. 4/2011 heeft het CvT aangegeven het te betreuren dat, tot op de dag van vandaag, zowel de competentie van OLAF om onderzoeken uit te voeren als de onderzoeksbevoegdheden van OLAF niet duidelijk gedefinieerd zijn, met name wat betreft onderzoeken binnen de instellingen, organen en instanties<sup>18</sup>.

### **3.2 Duur van onderzoeken**

28. Het CvT heeft nauw aandacht besteed aan de duur van de door OLAF uitgevoerde onderzoeken, waarbij met name is gekeken naar de werking van termijnen en naar onverklaarde vertragingen in het verloop van onderzoeken. Bovendien is de onderzoeksduur gecontroleerd teneinde zeker te stellen dat mogelijke onterechte vertragingen geen verband hielden met mogelijke redenen die het onafhankelijk uitvoeren van onderzoeken of de resultaten ervan in het gedrang zouden hebben gebracht. Het CvT heeft in totaal 425 zaken onderzocht die meer dan negen maanden duurden, evenals een aantal zaken die nog open

---

<sup>16</sup> Verordening (Euratom, EG) nr. 2185/96 van de Raad van 11 november 1996 betreffende de controles en verificaties ter plaatse die door de Commissie worden uitgevoerd ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen tegen fraudes en andere onregelmatigheden, PB L 292 van 15.11.1996, blz. 2–5.

<sup>17</sup> Artikel 4, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1073/1999.

<sup>18</sup> Advies nr. 4/2011, paragraaf 5.

stonden na meer dan vier jaar onderzoek. De bevindingen werden gepresenteerd in twee adviezen<sup>19</sup> en opgenomen in elk jaarverslag van het Cvt.

29. Na in zijn Advies nr. 1/2007 te hebben aanbevolen dat de vorm van de door OLAF aan het Cvt overgelegde verslagen ten aanzien van onderzoeken die meer dan negen maanden hadden geduurd, duidelijker de redenen zou moeten aangeven voor uitzonderlijke vertragingen in onderzoeken<sup>20</sup>, is het Cvt beter in staat geweest de redenen voor dergelijke vertragingen vast te stellen, dankzij welke omstandigheid OLAF grotendeels een einde heeft weten te maken aan 'onverklaarde redenen' door de opzet van de "negenmaandenverslagen" te wijzigen.

30. Dit wil niet zeggen dat het Cvt ervan overtuigd is dat onderzoeken binnen een aanvaardbaar tijdsbestek worden afgerond. Integendeel: het Cvt heeft geconstateerd dat het afronden van onderzoeken, soms naar relatief eenvoudige zaken, vaak buitensporig lang op zich laat wachten. Er zijn momenteel bijvoorbeeld 36 zaken waarnaar het onderzoek al meer dan vier jaar loopt<sup>21</sup>. Dit kan het gevolg zijn van onvoldoende ervaren medewerkers die zijn toegewezen aan bepaalde onderzoeken of het kan voortkomen uit het feit dat onderzoekers niet de mogelijkheid krijgen een onderzoek af te ronden voordat ze aan een nieuw onderzoek beginnen. Deze kwestie baart het Cvt veel zorgen en het Cvt heeft naar aanleiding van dit probleem onder andere betere methoden voor de bewaking en planning van onderzoeken voorgesteld, zodat managers hun onderzoekers beter kunnen inzetten en het verloop van onderzoeken efficiënter kunnen sturen<sup>22</sup>.

### **3.3 Eerbiediging van procedurele waarborgen binnen onderzoeken**

31. De onafhankelijkheid van OLAF is grotendeels afhankelijk van het vermogen en de bereidheid van OLAF om tijdens het verrichten van onderzoeken de grondrechten en procedurele waarborgen te eerbiedigen. Als OLAF dit zou nalaten, zou het zich blootstellen aan kritiek, weerstand bij de betrokken partijen en politieke interventies. Om deze reden heeft het Cvt altijd veel aandacht gehad voor het door OLAF eerbiedigen van deze rechten en waarborgen en de nodige inspanningen geleverd om zowel te beoordelen hoe OLAF toeziet op het eerbiedigen van de grondrechten en procedurele waarborgen, als actief de ontwikkeling te bevorderen van relevante normen op dit gebied die van toepassing zijn op OLAF.

32. Bij het onderzoeken van zaken die aan de nationale gerechtelijke instanties waren overgedragen, heeft het Cvt met name aandacht besteed aan de materiële en formele aspecten van onderzoeken. Op basis hiervan heeft het Cvt beoordeeld hoe OLAF zeker stelt dat de grondrechten en procedurele waarborgen in het kader van zijn onderzoeken geëerbiedigd worden. De bevindingen en aanbevelingen van het Cvt zijn samengevat in Advies nr. 5/2010. In dit advies kwam het Cvt tot de conclusie dat, in het algemeen, OLAF

---

<sup>19</sup> Advies nr. 1/2007 en Advies nr. 2/2009.

<sup>20</sup> Het Cvt heeft aanbevolen informatie op te nemen over wanneer de feiten die onderzocht worden plaatsvonden; verjaringstermijnen voor zaken die onderzocht worden; de juridische beschrijving van de onregelmatigheid die voorwerp is van onderzoek; mogelijke sancties of juridische gevolgen van de feiten die onderzocht worden en hoeveel tijd naar verwachting nodig is om een onderzoek af te ronden en een met redenen omklede uitleg te geven.

<sup>21</sup> Oktober 2011.

<sup>22</sup> Advies nr. 4/2010.

de grondrechten en procedurele waarborgen eerbiedigt. Het CvT constateerde echter specifieke problemen zoals procedurele tekortkomingen, administratieve fouten en onderling afwijkende praktijken binnen de onderzoekseenheden.

33. Het CvT heeft aanbevelingen gedaan ter verbetering van de huidige onderzoekspraktijk. Het CvT heeft met name specifieke maatregelen voorgesteld die OLAF moet nemen om het eerbiedigen van grondrechten en procedurele waarborgen tijdens alle onderzoeksfasen te versterken. Bovendien heeft het CvT OLAF aanbevolen specifieke verbeteringen aan te brengen in het Handboek van OLAF<sup>23</sup> en erop toe te zien dat de regels van OLAF in acht worden genomen. Bovendien heeft het CvT aanbevolen de mechanismen voor zowel het toetsen van de onpartijdigheid als de vertrouwelijkheid van onderzoeken en de duur ervan te versterken. Ten slotte heeft het CvT OLAF een analyseschema aangereikt inzake de eerbiediging van de grondrechten en procedurele waarborgen. Het is de bedoeling dat dit door de onderzoekers bij onderzoeken en door het hogere kader bij het controleren van de wettigheid van de onderzoeken wordt gebruikt.

34. Het CvT merkt met voldoening op dat de DG van OLAF in reactie op Advies nr. 5/2010 van het CvT besloten heeft het merendeel van de aanbevelingen van het Comité binnen OLAF ten uitvoer te leggen.

35. Het CvT heeft ook bijgedragen aan het debat over de hervorming van Verordening (EG) nr. 1073/1999, en er bij de EC en de wetgever op aangedrongen deze hervorming te benutten om de bescherming van grondrechten en procedurele waarborgen van personen die betrokken zijn bij de OLAF-onderzoeken, te versterken. Het CvT heeft drie adviezen over dit onderwerp opgesteld.<sup>24</sup>

36. Het CvT heeft er met name op gewezen dat, bij het stellen van normen voor procedurele waarborgen, altijd rekening moet worden gehouden met de balans tussen de belangen van betrokken partijen en het efficiënt uitvoeren van onderzoeken. Deze balans ligt met name gevoelig bij het vaststellen van regels voor een administratieve procedure die geen dwangmaatregelen omvat en een vrij beperkte uitwerking heeft op de rechtspositie van de betrokkene. Het risico bestaat dat als de procedurele aspecten van een zaak te zwaar gaan wegen, dit afbreuk doet aan het efficiënt uitvoeren van het onderzoek. Een voorbeeld daarvan is de complexe kwestie van het uitstellen van de verplichting van OLAF om de betrokkene de mogelijkheid te geven zijn standpunt kenbaar te maken en de noodzaak dat OLAF hiervoor voorafgaande toestemming verkrijgt van de secretaris-generaal/voorzitter van de of het betrokken instelling, orgaan of instantie (zie punt 3.5.4 hieronder).

### **3.4 Samenwerking en informatie-uitwisseling met de lidstaten**

37. De efficiëntie van de operationele activiteiten van OLAF hangt grotendeels af van de samenwerking van OLAF met de lidstaten en van de bijdrage die zij leveren tijdens het onderzoek en tijdens de follow-upfasen. In dit opzicht was de controle op de onderzoekswerkzaamheden van OLAF door het CvT tweeledig.

38. Het CvT was zich met name bewust van het belang van het verbeteren van de informatiestroom tussen de autoriteiten van de lidstaten en OLAF. Het CvT heeft met name getracht te bewerkstelligen dat de lidstaten geen handelingen stellen die OLAF actief

---

<sup>23</sup> Handboek operationele procedures van OLAF.

<sup>24</sup> Adviezen nr. 2/2006, 3/2010 en 4/2011.

kunnen hinderen bij de onderzoeksactiviteiten, bijvoorbeeld door het doen toekomen van bewijs of documentatie aan OLAF na te laten of te vertragen. Bij het onderzoek naar verslagen over zaken die meer dan negen maanden hadden geduurd, merkte het Cvt een aantal zaken op waar OLAF het gebrek aan medewerking door de lidstaten als reden noemde waarom het onderzoek niet binnen deze periode was afgerond.<sup>25</sup> In een aantal van de onderzochte zaken is deze reden onterecht aangevoerd, maar in andere zaken was dit terecht. Het Cvt heeft ook opgemerkt dat OLAF problemen heeft ondervonden bij het identificeren van de juiste bevoegde nationale autoriteiten die het Bureau de benodigde assistentie zouden kunnen verlenen, bijvoorbeeld tijdens het uitvoeren van controles ter plaatse bij marktdeelnemers. Om deze reden steunde het Cvt in zijn Advies nr. 4/2011 het amendement op Verordening (EG) nr. 1073/1999 dat erop gericht is elke lidstaat te verplichten snel de desbetreffende nationale bevoegde autoriteit te identificeren die OLAF kan bijstaan bij zijn onderzoeken, met name op het gebied van directe uitgaven.

39. Een grondige analyse van de zaken waar OLAF geconfronteerd werd met gebrekkige medewerking van de kant van de lidstaten, is nog altijd nodig.

40. Ten tweede is het Cvt, rekening houdend met het feit dat OLAF geen vervolgingsbevoegdheid heeft, van mening dat nauwe samenwerking tussen OLAF en de nationale gerechtelijke instanties, evenals behoorlijke opvolging van de aanbevelingen van OLAF, van essentieel belang blijven voor het welslagen van de OLAF-onderzoeken. In het licht van deze overwegingen heeft het Cvt de zaken onderzocht waarin informatie moest worden overgedragen aan deze instanties. Het Cvt wilde hiermee zowel de kwaliteit als het nut van de onderzoeksverslagen van OLAF voor die instanties beoordelen en vaststellen waarom zij sommige zaken niet overnamen<sup>26</sup>. Het Cvt wilde ook zeker stellen dat onderzoeksconclusies uitsluitend gebaseerd waren op elementen die bewijskracht hebben in de juridische procedures van de lidstaat waar het gebruik ervan nodig bleek te zijn<sup>27</sup>.

41. Het Cvt heeft opgemerkt dat in sommige gevallen de nationale gerechtelijke instanties de aanbevelingen van OLAF om diverse redenen niet hebben opgevolgd: verjaring, gebrekkige prioriteitenstelling of een duidelijk gebrek aan afdoende bewijs. Het Cvt heeft echter opgemerkt dat de zaken waarin deze autoriteiten er wegens verjaring van werden weerhouden actie te ondernemen, geleidelijk afnamen naarmate de kwaliteit van de in de verslagen verstrekte informatie verbeterde. Dit betrof met name de analyse van de vermeende strafbare feiten en van de desbetreffende regels in de lidstaten waaraan het verslag werd doorgezonden.

42. Het Cvt is van mening dat het merendeel van deze problemen vermeden had kunnen worden door reeds in een vroeg stadium deskundigen op het gebied van de desbetreffende nationale rechtsstelsels in te schakelen, bijvoorbeeld de medewerkers van de eenheid Gerechtelijk en juridisch advies of een vergelijkbare, in de onderzoeksorganisatie van OLAF ingebouwde functie.

### **3.5 Samenwerking en informatie-uitwisseling met de instellingen, organen en instanties betreffende de onderzoekstaak van OLAF**

---

<sup>25</sup> Advies nr. 2/2009.

<sup>26</sup> Zie de vorige activiteitenverslagen voor verdere ontwikkelingen met betrekking tot de bevindingen van het Cvt in dezen.

<sup>27</sup> Overweging 10 en artikel 9, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1073/1999.

43. Om aan zijn opdracht te kunnen voldoen, is het van essentieel belang dat OLAF zijn rol met volledige steun en vertrouwen van de instellingen, organen en instanties vervult. Zonder hun vertrouwen kan OLAF niet in absolute onafhankelijkheid volledige en doeltreffende onderzoeken uitvoeren, aangezien bij veel zaken de medewerking van de medewerkers van de instellingen, organen en instanties nodig is.

44. Het CvT heeft altijd benadrukt dat nauwe samenwerking tussen OLAF en de instellingen en bevoegde organen, evenals goede follow-up van de aanbevelingen van OLAF, essentieel is voor het welslagen van de OLAF-onderzoeken. Het CvT vindt het echter erg belangrijk dat wordt zeker gesteld dat alle partijen die samenwerken met OLAF vermijden dat ze te werk gaan op een wijze die de werkzaamheden van OLAF actief zou kunnen belemmeren. Het CvT heeft daarom met name aandacht besteed aan en controle uitgeoefend op de aspecten van deze samenwerking die verband houden met de operationele onafhankelijkheid van OLAF: toegang voor OLAF tot informatie die in het bezit is van de instellingen, betrekkingen met het Bureau voor onderzoek en disciplinaire maatregelen van de Commissie (IDOC) en andere diensten van EU-instellingen, follow-up door instellingen van de aanbevelingen van OLAF, de situaties waarin OLAF de verplichting uitstelt om de betrokken persoon in staat te stellen zijn standpunt kenbaar te maken, het overdragen van verslagen over zaken, het verstrekken van informatie door OLAF aan instellingen, organen en instanties en gedachtewisseling met de instellingen.

### *3.5.1 Toegang van OLAF tot gegevens die in het bezit zijn van de instellingen*

45. De toegang voor OLAF tot gegevensbanken die worden beheerd door de EC is één gebied dat onder de aandacht is gebracht van het CvT en waar er een vertrouwensbreuk lijkt te zijn. In artikel 4, lid 2, eerste alinea van Verordening (EG) nr. 1073/1999 wordt duidelijk het recht van OLAF erkend op toegang tot alle gegevens die in het bezit zijn van de instellingen, organen en instanties. Het CvT heeft echter opgemerkt dat OLAF al vanaf het begin problemen ondervindt om toegang te krijgen tot gegevens die in het bezit zijn van bepaalde instellingen. Deze instellingen zijn, vanwege een zeer restrictieve interpretatie van Verordening (EG) nr. 45/2001<sup>28</sup>, met name terughoudend in het snel en discreet verlenen van toegang aan OLAF tot bepaalde categorieën persoonsgegevens. Het CvT heeft te kennen gegeven dat een dergelijk standpunt blijkt geeft van wantrouwen jegens OLAF en de onderzoeksonafhankelijkheid van OLAF zou kunnen ondermijnen.

46. In mei 2011 heeft het CvT een advies<sup>29</sup> uitgebracht waarin het Comité het standpunt verwoordde dat snelle en discrete toegang verleend dient te worden, met name tijdens de eerste fase van een onderzoek, voordat OLAF een dossier opent, zodat OLAF kan beoordelen of het materiaal noodzakelijkerwijs aan de criteria van OLAF voor een onderzoek voldoet. Dit is met name relevant in zaken waarin sprake kan zijn van belangenverstrengeling.

---

<sup>28</sup> Verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, PB L 8 van 12.1.2001, blz. 1-22.

<sup>29</sup> Advies nr. 1/2011.



47. OLAF moet toegang krijgen tot gegevens in de personeelsgegevensbanken die de EC onderhoudt. OLAF dient met name toegang te krijgen tot gegevens die verband houden met individuele medewerkers en hun familieleden (aangeduid als de "stamboomgegevens").

48. Dit is een slepende kwestie waarover nog geen akkoord is bereikt. Het is te hopen dat er een oplossing voor dit probleem kan worden gevonden door het opvolgen van de aanbevelingen van het Cvt en door de dialoog die OLAF en de EC nu zijn aangegaan.

49. Het Cvt is van mening dat de hervorming van Verordening (EG) nr. 1073/1999 ook moet worden aangegrepen om deze kwestie aan te pakken. In Advies nr. 4/2011 heeft het Cvt verklaard dat de nieuwe verordening bepalingen zou moeten omvatten die een billijk evenwicht mogelijk maken tussen relevante gegevensbeschermingsregels en de noodzaak dat OLAF, alvorens een zaak te openen en tijdens alle onderzoeksfasen, toegang heeft tot gegevens die in het bezit zijn van de instellingen.

50. Het Cvt heeft OLAF tevens aanbevolen stelselmatig aan het Cvt alle informatie toe te zenden ten aanzien van vertragingen in de verslaglegging of het nalaten fraudezaken te melden, evenals het nalaten door een instelling, orgaan of instantie om toegang te verlenen tot gegevens die in hun bezit zijn.

### *3.5.2 Betrekkingen met het IDOC en andere diensten van EU-instellingen*

51. De wijze waarop OLAF de beperkte onderzoeksmiddelen inzet is een voortdurend punt van zorg voor het Cvt. Het Cvt is van mening dat OLAF zijn inspanningen moet concentreren op die zaken waarvan het waarschijnlijk is dat zij met succes zullen worden afgerond en die de investering waard zijn. Alleen door de middelen op doeltreffende en efficiënte wijze in te zetten, zal OLAF onderzoeken kunnen uitvoeren naar de ernstigere gevallen van fraude of onregelmatigheden waardoor de financiële belangen van de EU worden geschaad. Andere zaken moeten worden overgelaten aan daarvoor meer geschikte instanties, zoals IDOC, het directoraat Beveiliging van de Europese Commissie of de bevoegde diensten van de andere instellingen.

52. In het licht van deze overwegingen heeft het Cvt de aanbeveling gedaan dat OLAF een eigen de minimis-beleid dient te ontwikkelen, overeenkomstig het onderzoeksbeleid en de prioriteiten van OLAF, teneinde waar mogelijk de middelen aan ernstigere zaken toe te wijzen. Het Cvt heeft dit beleid bestudeerd en de bevindingen daarvan samengevat in Advies nr. 5/2008. Het Cvt heeft een aantal aanbevelingen gedaan waarbij onder andere rekening is gehouden met de noodzaak van samenwerking met zowel het IDOC als andere diensten van EU-instellingen. Het delen van werkzaamheden met deze diensten is gebaseerd op het opstellen van een overzicht van verantwoordelijkheden voor onderzoek. In verband daarmee heeft het Cvt OLAF aangespoord het proces van informatie-uitwisseling en samenwerking met deze diensten te verbeteren, waarbij het Cvt onderstreepte dat een overeengekomen samenwerkingsregeling de belangrijkste competenties van OLAF of diens onafhankelijkheid om onderzoeken te verrichten nooit mag inperken.

53. Het Cvt heeft onderzocht hoe het advies<sup>30</sup> is opgevolgd en was verheugd dat de minimis-regels van OLAF bleken te zijn toegevoegd aan het Handboek van OLAF<sup>31</sup>. Ook

---

<sup>30</sup>Zie het Activiteitenverslag van het Cvt 2009-2010, punt 3.2.

was het Cvt verheugd over het initiatief om duidelijkheid te verschaffen over de tenuitvoerlegging van het de minimis-beleid via operationele richtsnoeren, evenals het opstellen van een de minimis-bijlage met de verschillende criteria aan de hand waarvan beslist moet worden al dan niet een extern onderzoek in te stellen.

### *3.5.3 Follow-up door instellingen van de aanbevelingen van OLAF*

54. De DG van OLAF is verplicht het Cvt in kennis te stellen van gevallen waarin de of het betrokken instelling, orgaan of instantie geen gevolg heeft gegeven aan de aanbevelingen van OLAF<sup>32</sup>. Het Cvt heeft deze kwestie in elk jaarverslag aan de orde gesteld en opgemerkt dat er tijdens het mandaat van zes jaar slechts twee van deze gevallen bij het Cvt gemeld zijn. Vanwege dit geringe aantal gemelde zaken heeft het Cvt geen algemene conclusies kunnen trekken of aanbevelingen kunnen doen. Het Cvt heeft zijn bezorgdheid uitgesproken over het feit dat het geringe aantal meldingen erop kan wijzen dat er geen goed follow-upmechanisme is en heeft OLAF aanbevolen zo snel mogelijk een stelselmatig meldingssysteem op te zetten voor dergelijke zaken. Volgens het Cvt zou de onafhankelijkheid van OLAF ernstig bedreigd kunnen worden indien OLAF nalaat te reageren indien zijn aanbevelingen in de wind worden geslagen.

### *3.5.4 Toestemming van de secretaris-generaal/voorzitter van een instelling, orgaan of instantie betreffende uitstel van de verplichting om de desbetreffende persoon de mogelijkheid te bieden zijn standpunten kenbaar te maken*

55. Bij het uitvoeren van interne onderzoeken moet OLAF eerst toestemming krijgen van de secretaris-generaal/voorzitter van de of het betrokken instelling, orgaan of instantie indien OLAF besluit tot uitstel van de verplichting om de betrokkene de mogelijkheid te geven zijn standpunten kenbaar te maken. Het doel van deze eis is te verzekeren dat de rechten op verdediging van betrokkenen geëerbiedigd worden.<sup>33</sup> Het Cvt heeft echter te kennen gegeven dat het weigeren of vertragen van deze toestemming door een instelling de onderzoeksonafhankelijkheid van OLAF in het gedrang kan brengen<sup>34</sup>. Het Cvt heeft meermaals opgemerkt dat het overdragen van de dossiers van OLAF aan de nationale gerechtelijke instanties werd tegengehouden doordat het verlenen van toestemming door de betrokken instelling of het betrokken orgaan werd vertraagd. Het Cvt heeft in Advies nr. 4/2011 gesteld dat de nieuwe verordening daarom bepalingen moet bevatten die het mogelijk maken dergelijke situaties in de toekomst te vermijden en dat de wijze waarop dit probleem in het huidige voorstel voor de hervorming van Verordening (EG) nr. 1073/1999 wordt aangepakt, niet afdoende is.

56. Als hoeder van de onafhankelijkheid van OLAF moet het Cvt regelmatig op de hoogte worden gesteld van alle gevallen waarin instellingen, organen of instanties geweigerd

---

<sup>31</sup> Zie bijlage 9 bij het Handboek.

<sup>32</sup> Artikel 11, lid 7, van Verordening (EG) nr. 1073/1999.

<sup>33</sup> Gerecht van eerste aanleg, *Franchet en Byk/Commissie* (nr. 2), 8 juli 2008, zaak T-48/05, punt 151.

<sup>34</sup> Zie Advies nr. 5/2010, paragrafen 36-37.

hebben toestemming te verlenen voor het uitstellen van de verplichting om de betrokkene te vragen zijn standpunten kenbaar te maken, of deze toestemming onnodig vertraagd hebben.

### *3.5.5 Het overdragen van verslagen van zaken en het verstrekken van informatie door OLAF aan instellingen, organen en instanties*

#### *Ø Informatieverstrekking door OLAF aan instellingen, organen en instanties*

57. Krachtens de huidige wetgeving is OLAF verplicht een instelling, orgaan of instantie in kennis te stellen indien uit een intern onderzoek blijkt dat een lid of personeelslid betrokken kan zijn, met uitzondering van gevallen die in het kader van het onderzoek absolute geheimhouding vereisen of indien het onderzoek onder de bevoegdheid van een nationale gerechtelijke instantie valt. In Advies nr. 4/2011 heeft het Cvt zijn bezorgdheid geuit over het voorstel tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1073/1999 en van deze regels<sup>35</sup>, omdat OLAF hierdoor de mogelijkheid ontnomen zou kunnen worden om een onderzoek waar nodig geheim te houden.

#### *Ø Overdracht van verslagen over zaken door OLAF aan instellingen, organen en instanties*

58. Het Cvt heeft kennis genomen van het besluit van OLAF om aan de EC, als antwoord op haar verzoek, alle eindverslagen van onderzoeken toe te zenden die zijn opgesteld na interne onderzoeken die zonder follow-up zijn afgesloten. Bovendien heeft OLAF besloten een vergelijkbaar beleid toe te passen voor de overige instellingen en organen, tenzij om iets anders verzocht wordt. Het Cvt heeft besloten deze praktijk te beoordelen met als uitdrukkelijk doel om te bepalen of dit de onderzoeksonafhankelijkheid van OLAF in gevaar zou kunnen brengen. Advies nr. 5/2011 van het Cvt bevat een overzicht van de bevindingen van het Cvt na een onderzoek van 17 gevallen, evenals de mening van het Cvt over de rechtsgrondslag voor deze overdrachten en over de vraag of deze praktijk in overeenstemming is met het EU-recht.

59. Het Cvt heeft meer in het bijzonder zijn bezorgdheid erover geuit dat deze overdracht de rechten zou kunnen aantasten van de personen die betrokken zijn bij onderzoeken en ertoe zou kunnen leiden dat zij een vordering tot schadevergoeding indienen bij het Europees Hof van Justitie, hetgeen schadelijk zou zijn voor de geloofwaardigheid en reputatie van OLAF. De overdracht van eindverslagen van onderzoeken die gevoelige informatie over getuigen, informanten en klokkenluiders bevatten, zou ook het welzijn van onderzoeken in gevaar kunnen brengen, doordat deze personen hierdoor ontmoedigd worden zich te melden en OLAF bij te staan en doordat hierdoor onnodig informatie wordt bekendgemaakt die verband houdt met andere lopende onderzoeken door OLAF. Deze praktijk zou in ieder geval andere instellingen ongepaste middelen kunnen verschaffen om de onderzoeksactiviteiten van OLAF te beïnvloeden, hetgeen schadelijk zou zijn voor het vertrouwen van het publiek in de onafhankelijkheid van OLAF.

---

<sup>35</sup> Artikel 4, lid 6, van het gewijzigde voorstel: "In uitzonderlijke gevallen waarin het vertrouwelijk karakter van het onderzoek niet kan worden gewaarborgd, gebruikt het Bureau passende alternatieve informatiekanalen".

60. Het Cvt heeft OLAF aanbevolen nog eens kritisch te kijken naar het besluit deze verslagen over te dragen aan de betrokken instellingen, organen of instanties zonder alle nodige maatregelen te treffen om zeker te stellen dat deze praktijk voldoet aan het EU-recht en de efficiëntie en onafhankelijkheid van de onderzoeken door OLAF niet in gevaar brengt.

### *3.5.6 Gedachtewisseling met de instellingen*

61. Een van de doelstellingen van de hervorming van Verordening (EG) nr. 1073/1999 is het bestuur van OLAF en de samenwerking met de instellingen verbeteren zonder de operationele onafhankelijkheid van het Bureau aan te tasten. De aanvankelijk voorgestelde regelmatige interinstitutionele dialoog is vervangen door een minder formele gedachtewisseling tussen het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie, met deelname van OLAF en het Cvt. Het Cvt heeft zijn standpunten over deze beide voorstellen in Advies nr. 3/2010 en Advies nr. 4/2011 kenbaar gemaakt.

62. Het Cvt heeft aangegeven dat zowel een formele dialoog als een gedachtewisseling met de instellingen de activiteiten van OLAF zou kunnen ondersteunen, maar dat deze in geen geval de operationele onafhankelijkheid van OLAF mogen verzwakken<sup>36</sup>. Het Cvt heeft met name opgemerkt dat het voorstel dat OLAF passende maatregelen dient te nemen en daarbij rekening dient te houden met de standpunten die naar voren komen in de gedachtewisseling, tot gevolg kan hebben dat de onafhankelijkheid van de DG ondermijnd wordt. De DG zou gemakkelijk onder druk kunnen worden gezet door de instellingen, met name wat betreft het vaststellen van de strategische prioriteiten voor het onderzoeksbeleid van OLAF.

## **4 CONTROLE OP DE INVLOED VAN HET MANAGEMENT OP DE ONDERZOEKSWERKZAAMHEDEN VAN OLAF**

63. Van meet af aan en gedurende zijn mandaat heeft het Cvt voortdurend benadrukt dat het noodzakelijk is dat OLAF een robuust en doeltreffend leiderschapsbeleid voert, duidelijke onderzoeksregels vastlegt en erop toeziet dat de onderzoeken naar behoren beheerd worden. Bovendien hecht het Cvt veel belang aan de invoering van interne bewakingsmechanismen met betrekking tot de duur van onderzoeken en het eerbiedigen van procedurele waarborgen binnen onderzoeken en situaties waarin mogelijk sprake is van belangenverstrengeling. Daar al deze zaken direct van invloed zijn op het onafhankelijk uitvoeren van onderzoeken, heeft het Cvt hierop nauwlettend controle uitgeoefend.

### **4.1 Beheer van onderzoeken**

---

<sup>36</sup> Advies nr. 3/2010, punt 2.1 en Advies nr. 4/2011, punt 4.3.

#### *4.1.1 Planning en strategische richting van onderzoeken*

64. Uit de analyse van het Cvt van de negenmaandenverslagen<sup>37</sup> kwam naar voren dat het ontbreekt aan voldoende onderzoeksmethodiek en dat veel vertragingen bij het verwerken van dossiers vermeden zouden kunnen worden door beter beheer en betere planning van onderzoeken. Het Cvt vond deze bevindingen zorgwekkend en was van mening dat waar er geen sprake is van behoorlijke planning van de onderzoeken tijdens de verschillende fasen van een zaak, altijd het gevaar aanwezig bestaat dat onderzoekers zich laten afleiden van de bij aanvang van het onderzoek gestelde doelen. Dit kan leiden tot een gebrek aan verantwoording, waardoor de onafhankelijkheid van het onderzoek op zich in het gedrang kan komen. In aanmerking nemende dat goede planning van onderzoek de sleutel is tot succesvolle en gerichte onderzoeken, heeft het Cvt daarom een aantal OLAF-zaken onderzocht teneinde vast te stellen of, en in welke mate, onderzoeksplanning OLAF helpt bij het uitvoeren van de onderzoeken.

65. In Advies nr. 4/2010 van het Cvt werd gewag gemaakt van het herhaaldelijke gebrek aan behoorlijke planning van onderzoeken. Dit heeft zijn weerslag op de doeltreffendheid van OLAF's werkzaamheden en de duur van zijn onderzoeken. Ook heeft het Cvt opgemerkt dat het Handboek van OLAF voorziet in richtsnoeren voor het formuleren van eerste voorstellen voor werkplannen in de beoordelingsfase, maar niet voorziet in een volledig onderzoeksplan nadat het onderzoek van start is gegaan.

66. Het Cvt heeft benadrukt dat OLAF de excessieve lengte van bepaalde onderzoeken dient te beteugelen door duidelijke onderzoeksprocedures en termijnen vast te stellen. Het Cvt heeft OLAF aanbevolen een beleid te voeren waarbij alle onderzoeksfasen volledig worden gepland, met regelmatige controles, realistische tijdschema's en periodieke actualiseringen om te waarborgen dat de regels worden nageleefd. Het heeft met name aanbevolen om vóór elk onderzoek een gedetailleerd plan uit te werken, dat de onderzoeksdoelstellingen, de middelen die waarschijnlijk nodig zijn en de geraamde kosten omvat. Bovendien heeft het Cvt geopperd dat onderzoeksplannen regelmatig worden onderzocht door het management, op eenheidsniveau, voor de opvolging en – in voorkomend geval – de sturing van het verloop van de zaken.

67. OLAF is zich er door het werk van het Cvt van bewust geworden dat er een gemeenschappelijke aanpak van de strategische onderzoeksplanning moet worden vastgesteld en het Bureau werkt inmiddels aan gedetailleerde plannen voor de werkzaamheden na de opening van een onderzoek. Bovendien doet het het Cvt deugd te constateren dat de nieuwe DG van OLAF al meteen vanaf het begin van zijn mandaat heeft verzocht om het aanbrengen van wijzigingen in het Handboek om de aanbevelingen van het Cvt ten uitvoer te leggen.

68. De doeltreffendheid van de door OLAF getroffen maatregelen moet nog nader worden beoordeeld.

---

<sup>37</sup> Advies nr. 1/2007 en Advies nr. 2/2009.

#### *4.1.2 Interne controle op onderzoeken*

69. Het Cvt heeft extra nadruk gelegd op het belang van toereikende interne mechanismen voor kwaliteitsbewaking en het vermijden van vertragingen, en het belang van een volledig functionerend feedbacksysteem en evaluatie van onderzoeken om de onafhankelijkheid en efficiëntie van de onderzoeken door OLAF te verzekeren. Het bestaan van een gedegen bewakingssysteem en benchmarks zou niet alleen de follow-up van prestaties door het management van OLAF en het identificeren van probleemgebieden mogelijk maken, maar ook het treffen van herstelmaatregelen op basis van de lering die men getrokken heeft, naar aanleiding van de gedane aanbevelingen.

70. Gelet op het bovenstaande heeft het Cvt met name aandacht besteed aan de toereikendheid en doeltreffendheid van deze mechanismen, met name in het kader van de controle door het Cvt op de duur van onderzoeken en het door OLAF eerbiedigen van grondrechten en procedurele waarborgen.

##### *Ø Bewaking van de duur van onderzoeken*

71. In twee adviezen van het Cvt<sup>38</sup> werd met name ingegaan op een aantal tekortkomingen bij het uitvoeren van onderzoeken die soms verband houden met operationele factoren en soms het resultaat zijn van zwaktes in planning of interne organisatie. Het Cvt heeft met name opgemerkt dat de langere duur van onderzoeken vaak te wijten was aan tekortkomingen in het beheer van bepaalde onderzoeken of onvoldoende toezicht door het management op de ware redenen voor de duur ervan, de schatting van termijnen voor de afronding ervan en de planning van de uit te voeren onderzoeksmaatregelen. Voor het Cvt duiden deze uiteenlopende bevindingen op ontoereikend(e) toezicht op en bewaking van het dagelijkse beheer van de zaken.

72. Het Cvt betreurt dat, ondanks zijn herhaaldelijke aanbevelingen, de ten uitvoer gelegde maatregelen voor het realiseren van regelmatige bewaking van de duur van onderzoeken niet stelselmatig genoeg zijn toegepast. Het Cvt herhaalt daarom de noodzaak van doeltreffende en efficiënte bewaking van de duur van onderzoeken.

##### *Ø Controle van onpartijdigheid tijdens onderzoeken*

73. Naar de mening van het Cvt gaat onpartijdigheid tijdens het uitvoeren van onderzoeken hand in hand met de operationele onafhankelijkheid van OLAF. Daarom heeft het Cvt OLAF herhaaldelijk aanbevolen de strikte interne controlemechanismen op te zetten die nodig zijn om belangenverstrengeling te voorkomen die naar alle waarschijnlijkheid de

---

<sup>38</sup> Advies nr. 2/2009 en Advies nr. 5/2010.

onafhankelijkheid en reputatie van OLAF zouden schaden<sup>39</sup>. In zijn Advies nr. 5/2010 heeft het CvT OLAF specifiek aanbevolen de huidige controlemechanismen ten aanzien van onpartijdigheid tijdens onderzoeken te laten versterken. Bij het beoordelen van het door OLAF binnen zijn onderzoeken eerbiedigen van grondrechten en procedurele waarborgen heeft het CvT dit thema in het bijzonder belicht, en het CvT betreurt het dat de tot nu toe door OLAF getroffen maatregelen nog altijd onvoldoende zijn.

#### *Ø Controle op de wettigheid van onderzoeken*

74. Het baarde het CvT zorgen dat de onderzoekswerkzaamheden van OLAF niet stelselmatig in elke fase aan een juridische toetsing werden onderworpen. Het feit dat er bij onderzoeken niet voortdurend op de juridische aspecten wordt toegezien, heeft ertoe geleid dat procedurevoorschriften niet altijd zijn nageleefd. Het CvT heeft regelmatig naar voren gebracht dat de wettigheid van de onderzoeken moet worden gecontroleerd om te waarborgen dat de grondrechten en de procedurele waarborgen daadwerkelijk worden geëerbiedigd. Dit vereist grotere en voortdurende betrokkenheid van de leden van de eenheid Gerechtelijk en juridisch advies<sup>40</sup>.

75. Het CvT is in alle eerdere activiteitenverslagen ingegaan op de kwestie van de aanvullende rol die door deze leden wordt gespeeld. Zij zijn niet alleen de belangrijkste gesprekspartners voor de nationale gerechtelijke instanties, maar zij spelen ook in die zin een belangrijke rol dat zij erop moeten toezien dat het bewijs dat vervat is in de dossiers die worden overgedragen aan nationale gerechtelijke instanties, voldoet aan de wettelijke vereisten van de desbetreffende lidstaat. Gezien deze belangrijke rol heeft het CvT herhaaldelijk te kennen gegeven dat deze leden nauwer betrokken moeten worden bij de onderzoeken. Het CvT stelt vast dat personeelsleden van OLAF met juridische en justitiële ervaring bij de nieuw opgezette onderzoekselectie- en evaluatie-eenheid gaan werken. Het CvT is van mening dat zij, ongeacht hun plek binnen de nieuwe organisatie van OLAF, hun voorgaande rol moeten behouden. Om aan zijn wettelijke verplichting<sup>41</sup> te voldoen, die inhoudt dat de tijdens zijn onderzoeken verkregen verslagen en gegevens moeten worden overgedragen aan de lidstaten, moet OLAF beschikken over deskundigen op het gebied van juridische en onderzoeksprocedures uit het merendeel van de lidstaten.

76. De doeltreffendheid van de overdracht van dossiers en gegevens door OLAF aan de nationale gerechtelijke instanties na de interne reorganisatie van OLAF moet in de toekomst een aandachtspunt worden.

#### *Ø Adviseur-revisor*

77. Daar de rol van het CvT in essentie het uitvoeren van een stelselmatige analyse van de door OLAF uitgevoerde onderzoeken is, dient het CvT zich niet met individuele zaken bezig te houden. In zijn Advies nr. 4/2011 overwoog het CvT dat er een duidelijke behoefte

---

<sup>39</sup>Zie de Activiteitenverslagen van het CvT 2005-2007 en 2008-2009.

<sup>40</sup>Zie het vorige Activiteitenverslag van het CvT en Advies nr. 4/2011.

<sup>41</sup> Artikelen 9 en 10 van Verordening (EG) nr. 1073/1999.

bestond aan het aan een onafhankelijke persoon toewijzen van de taken inzake het herzien van procedures of het behandelen van klachten. Deze persoon zou een duidelijk mandaat moeten hebben dat niet overlapt met het mandaat van het CvT en omringd moeten worden met waarborgen ten aanzien van de eigen onafhankelijkheid. Het CvT heeft met name gesteld dat deze persoon niet alleen klachten tegen OLAF moet kunnen analyseren, maar ook op eigen initiatief moet kunnen handelen door regelmatig toe te zien op eerbiediging van de procedurele rechten tijdens het onderzoeksproces.

#### **4.2 Begroting, administratieve organisatie en personeelsbeleid betreffende de onderzoekstaak van OLAF**

78. Het CvT is wettelijk verplicht advies uit te brengen over het voorgestelde ontwerp van de jaarlijkse begroting van OLAF<sup>42</sup>. In de Adviezen nr. 1/2006, 2/2007, 3/2008, 3/2009, 1/2010 en 3/2011 is het CvT zowel ingegaan op technische begrotingskwesties als op principiële kwesties.

79. Het CvT heeft met name onderstreept dat de meest essentiële maatregel die genomen moet worden om de onderzoeksonafhankelijkheid van OLAF te waarborgen bestaat uit het toewijzen van voldoende middelen aan OLAF. Een gedegen financiering moet op langere termijn gewaarborgd zijn. In tijden van economische recessie zijn bezuinigingen op de begroting overal in de EU nodig. Ook OLAF is zeker niet immuun voor dergelijke inperkingen, maar als onafhankelijk onderzoeksorgaan moet OLAF een zo groot mogelijke onafhankelijkheid genieten wat betreft de begroting. Overeenkomstig de aanbeveling van het CvT in zijn Advies nr. 3/2011, moet de beslissing over waar bezuinigingen op de begroting die van invloed zijn op OLAF moeten worden doorgevoerd, alleen bij de DG van OLAF liggen.

80. Het CvT heeft benadrukt hoe belangrijk het voor OLAF is dat goede personele middelen en begrotingstoewijzingen voor zijn kernonderzoekswerkzaamheden worden zeker gesteld. OLAF is voor zijn onderzoeken afhankelijk van mensen met vaardigheden op sterk gespecialiseerde terreinen, die niet gemakkelijk te vinden zijn via de normale wervingsprocedures waarin de EC voorziet. Het CvT heeft herhaaldelijk onderstreept dat het noodzakelijk is dat OLAF een eigen personeelsbeleid heeft en onderhoudt. Dit zou het mogelijk maken tijdelijk personeel aan te werven van onderzoeks- en justitiële instanties uit de lidstaten en hun aantrekkelijke loopbaanperspectieven te bieden door middel van salaris en promotie of de mogelijkheid een vaste aanstelling te krijgen.

81. In zijn diverse adviezen over de begroting van OLAF heeft het CvT er ook toe opgeroepen tijdelijk personeel van OLAF te bevorderen zoals is voorzien in het besluit van de DG van OLAF van 30 juni 2005. Het CvT betreurt ten eerste dat hiertoe nog altijd niet is overgegaan, ondanks andersluidende beloften.

---

<sup>42</sup> Artikel 6, lid 2, van het hierboven genoemde besluit van de Commissie van 28 april 1999.



### 4.3 De procedurele onderzoeksregels van OLAF (het Handboek)

82. Gedurende zijn mandaat heeft het Cvt uiting gegeven aan zijn bezorgdheid over het feit dat de onderzoeken door OLAF worden uitgevoerd op basis van allerlei instructies en praktijken, zonder duidelijke regels. Het Cvt heeft regelmatig benadrukt dat het vaststellen van een duidelijk, praktisch en nuttig richtsnoer voor onderzoeken, met daarin termijnen waarbinnen afzonderlijke fasen van een onderzoek moeten worden afgerond, voor een consistent kader voor de onderzoeken door OLAF zou zorgen en zijn operationele onafhankelijkheid zou versterken. De behoefte aan adequate en duidelijke procedurele onderzoeksregels die de wettigheid, efficiëntie en transparantie van onderzoeken en de verantwoording door OLAF zouden verhogen, was voortdurend punt van discussie tussen het Cvt, de DG van OLAF en de onderzoekers van OLAF. Bovendien heeft het Cvt bij het onderzoeken van de verschillende aspecten van de tenuitvoerlegging van OLAF's onderzoekswerkzaamheden beoordeeld hoe nuttig het Handboek van OLAF was.

83. Het Cvt heeft de vorderingen wat betreft het bijwerken van het Handboek met grote belangstelling gevolgd. Het Cvt heeft een aantal versies bestudeerd en in zijn vorige jaarverslagen een groot aantal schriftelijke opmerkingen aan OLAF doen toekomen. Het Cvt heeft telkens weer blijk gegeven van zijn teleurstelling dat geen enkele versie aan zijn verwachtingen voldeed. Ondanks voortschrijdende formele en inhoudelijke verbeteringen in elke redactiefase voorziet het nieuwe Handboek nog altijd niet in bindende en onherroepelijke regels die in elke onderzoeksfase als leidraad kunnen dienen voor de onderzoekers. Het Cvt heeft daarom herhaaldelijk aanbevolen het Handboek te verbeteren. Het Cvt heeft er bij OLAF met name op aangedrongen de aanbevelingen over te nemen die het Cvt in zijn vorige activiteitenverslagen en een aantal adviezen heeft gedaan, met name wat betreft het de minimis-beleid, onderzoeksplanning en de bescherming van de grondrechten en procedurele waarborgen<sup>43</sup>. Het Cvt heeft ook aanbevolen dat het Handboek voorbeelden moet omvatten van beproefde methoden die zijn ontwikkeld bij onderzoeken, en dat er regelmatig grondige bijscholing over het handboek moet worden aangeboden.

84. Het Handboek wordt nu herzien naar aanleiding van de voorgestelde wijzigingen in de structuur van OLAF en de nieuwe manier van werken. De bijgewerkte versie zal grondig geëvalueerd moeten worden en het Cvt moet geraadpleegd worden tijdens het redactieproces.

---

<sup>43</sup>Zie de Adviezen nr. 5/2008, 4/2010 en 5/2010 van het Cvt.

## CONCLUSIES

In eerdere jaarverslagen kwam het CvT tot de conclusie dat zich geen daadwerkelijke bedreigingen voor de onafhankelijkheid van OLAF hadden voorgedaan, noch dat deze bij het CvT waren gemeld of door het CvT waren vastgesteld.

In dit verslag heeft het CvT onder andere verslag gedaan van:

- a) de mogelijkheid voor OLAF om toegang te krijgen tot de ruimten van leden van het Europees Parlement;
- b) de toegang voor OLAF tot bepaalde persoonsgegevens in dossiers die in het bezit zijn van de Europese Commissie;
- c) de overdracht door OLAF, aan de instellingen, organen en instanties, van eindverslagen van onderzoeken die zijn opgesteld na interne onderzoeken die zonder follow-up zijn afgesloten;
- d) de vereiste dat OLAF eerst toestemming moet verkrijgen van de secretaris-generaal of voorzitter van een instelling, orgaan of instantie alvorens de verplichting te kunnen uitstellen om personen die betrokken zijn bij interne onderzoeken de mogelijkheid te bieden hun standpunten kenbaar te maken.

Het CvT betreurt het feit dat door de bovengenoemde kwesties de onafhankelijkheid van OLAF van de instellingen tijdens het uitvoeren van zijn onderzoeken in twijfel wordt getrokken.

- a) Er werden niet alleen vraagtekens gezet bij de bevoegdheid van OLAF om de gebouwen van het Europees Parlement te betreden, maar OLAF werd hierin ook gehinderd door het Europees Parlement, in strijd met wat het CvT als duidelijke wettelijke voorschriften beschouwt;
- b) Het CvT heeft bij de Europese Commissie de onwil geconstateerd om OLAF direct en onmiddellijk inzage te verschaffen in bepaalde persoonsgegevens, hetgeen wordt ingegeven door een zeer nauwe interpretatie van de regels over het beschermen van persoonsgegevens;
- c) Het CvT heeft met zorg opgemerkt dat OLAF gehoor heeft gegeven aan een verzoek van de Europese Commissie om regelmatig de eindverslagen over interne zaken die zonder follow-up zijn afgesloten aan de Commissie te doen toekomen, ondanks het feit dat deze verslagen zeer gevoelige informatie kunnen bevatten;
- d) Het CvT wijst op de mogelijkheid dat de instellingen, organen of instanties de voortgang van een lopend intern onderzoek kunnen blokkeren door te weigeren toestemming te verlenen voor het uitstellen van de verplichting om de betrokkene te vragen zijn standpunten kenbaar te maken of door deze toestemming onnodig te vertragen.

Het CvT wil niet direct beweren dat deze voorbeelden wijzen op moedwillige opzet van de kant van de instellingen in kwestie om de onderzoeksonafhankelijkheid van OLAF te verstoren, maar het algehele effect ervan is wel dat ze de onafhankelijkheid van OLAF in de praktijk verminderen.

Het Cvt benadrukt dat het onafhankelijk functioneren van OLAF alleen kan worden verzekerd als de onafhankelijkheid van het Cvt gewaarborgd wordt. Het ondermijnen van het naar behoren functioneren van het Cvt-secretariaat door OLAF kan er alleen maar toe leiden dat de onafhankelijkheid van het Cvt en, als gevolg daarvan, die van OLAF zelf in gevaar komt.

Het Cvt is de mening toegedaan dat dit duidelijk een ontwikkeling in de verkeerde richting is. Het aankomende Cvt wordt geadviseerd toekomstige ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de onafhankelijkheid van OLAF nauwlettend in het oog te houden.

**Overzicht bijeenkomsten van het Comité van toezicht****2011**

Maand	Datum bijeenkomst
<b>JANUARI</b>	<b>Maandag 17 - dinsdag 18</b>
<b>FEBRUARI</b>	<b>Dinsdag 15 – woensdag 16</b>
<b>MAART</b>	<b>Dinsdag 15 – woensdag 16</b>
<b>APRIL</b>	<b>Woensdag 6 – donderdag 7</b>
<b>MEI</b>	<b>Dinsdag 10 – woensdag 11</b>
<b>JUNI</b>	<b>Dinsdag 28 – woensdag 29</b>
<b>SEPTEMBER</b>	<b>Dinsdag 6 – woensdag 7</b>
<b>OKTOBER</b>	<b>Woensdag 5 (hele dag)</b>
<b>NOVEMBER</b>	<b>Woensdag 8 – donderdag 9</b>
<b>NOVEMBER</b>	<b>Dinsdag 29 – woensdag 30</b>

**Lijst van adviezen aangenomen door het Cvt tussen  
1 december 2005 en 30 november 2011**

**2005-2007**

**Advies nr. 2/2006** over de hervorming van Verordening (EG) nr. 1073/1999 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF)

**Advies nr. 3/2006** Prestatie-indicatoren voor OLAF

**Advies nr. 1/2007** OLAF-verslagen van onderzoeken die langer dan negen maanden lopen

**Advies nr. 1/2006** Voorontwerp van OLAF-begroting voor 2007

**Advies nr. 2/2007** Voorontwerp van begroting van OLAF voor 2008

**2007-2008**

**Advies nr. 1/2008** "Prima facie non-cases"

**Advies nr. 2/2008** Jaarlijks beheersplan van het OLAF voor 2008

**Advies nr. 3/2008** Voorontwerp van OLAF-begroting voor 2009

**2008-2009**

**Advies nr. 5/2008** OLAF de minimis-beleid

**Advies nr. 1/2009** Jaarlijks beheersplan van OLAF voor 2009

**Advies nr. 2/2009** OLAF-verslagen van onderzoeken die al meer dan negen maanden lopen

**Advies nr. 3/2009** Voorontwerp van OLAF-begroting voor 2010

**2009-2010**

**Advies nr. 1/2010** Voorontwerp van begroting van OLAF voor 2011

**Advies nr. 2/2010** Advies over de benoeming van de directeur-generaal van OLAF

**Advies nr. 3/2010** inzake de discussienota over de hervorming van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF)

**Advies nr. 4/2010** Planning van onderzoeken

**Advies nr. 5/2010** Toepassing van de grondrechten en procedurele waarborgen bij onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding

**2011**

**Advies nr. 1/2011** Toegang door OLAF tot personeelsgegevens die in het bezit zijn van de Commissie

**Advies nr. 2/2011** Bevoegdheden van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) voor het onafhankelijk uitvoeren van interne onderzoeken binnen de EU-instellingen

**Advies nr. 3/2011** Voorontwerp van begroting van OLAF voor 2012

**Advies nr. 4/2011** over het gewijzigde voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1073/1999 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en tot intrekking van Verordening (EURATOM) nr. 1074/1999

**Advies nr. 5/2011** Overdracht door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) aan de instellingen van eindverslagen die zijn opgesteld na interne onderzoeken die zonder follow-up zijn afgesloten